# Gesetzentwurf
# der Bundesregierung

## Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen

## A. Problem und Ziel

Gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114, haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Richtlinie 2014/55/EU vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen (ABl. L 133 vom 6. Mai 2014, S. 1, im Folgenden: E-Rechnungsrichtlinie) erlassen. Am 26. Mai 2014 trat die E-Rechnungsrichtlinie in Kraft. Sie ist bis zum 27. November 2018 in nationales Recht umzusetzen.

Mit der E-Rechnungsrichtlinie sollen Marktzutrittsschranken abgebaut werden, die aus der mangelnden Interoperabilität der in den Mitgliedstaaten im Einsatz befindlichen Systeme und Standards zur elektronischen Rechnungsstellung resultieren. Außerdem soll die Verbreitung der elektronischen Rechnungsstellung gefördert werden. Wesentlicher Regelungskern der Richtlinie ist eine Verpflichtung aller Auftraggeber, elektronische Rechnungen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, anzunehmen und zu verarbeiten. Die einzelnen Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Auftraggeber zum Empfang verpflichtet sein werden, werden parallel zum Gesetzgebungsverfahren im Rahmen eines privatrechtlichen Normungsverfahrens durch das Europäische Komitee für Normung (CEN) als europäische Norm festgelegt. Die Veröffentlichung der europäischen Norm soll bis zum 27. Mai 2017 erfolgen.

Die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben bedarf der nationalen Umsetzung durch verbindliche normative Rechtssetzung. Hierzu dient der vorliegende Gesetzentwurf, der Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG) zum Inhalt hat.

## B. Lösung

Das vorliegende Gesetz setzt die europarechtlichen Vorgaben der E-Rechnungsrichtlinie verbindlich um. Es wird eine für alle öffentlichen Auftraggeber des Bundes, für Sektorenauftraggeber sowie für Konzessionsgeber gleichermaßen verbindliche Rechtsgrundlage zum Empfang und zur Verarbeitung elektronischer Rechnungen, die einem noch zu erarbeitenden Datenformat entsprechen, geschaffen.

Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie trifft ausschließlich Regelungen für Stellen des Bundes (einschließlich der dem Bund zuzurechnenden Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber). Da durch die Regelungen der E-Rechnungsrichtlinie des Weiteren Verfahrens- und materielles Haushaltsrecht der Länder berührt wird, ist von Verfassung wegen eine eigenständige Umsetzung durch die Länder geboten. Für die von der Richtlinie betroffenen Landes- bzw. Kommunalstellen bedarf es daher einer ergänzenden Gesetzgebung durch die Länder. Dies schließt aus Gründen der Sachnähe auch entsprechende Regelungen für die auf Landes- und Kommunalebene angesiedelten Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber (z.B. privatisierte Einrichtungen der Energieversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs sowie der sonstigen Daseinsvorsorge) ein. Um die von der Richtlinie belassenen Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume im Sinne einer einheitlichen Rechtsumsetzung föderal übergreifend zu gestalten und eine Kommunikation

der informationstechnischen Systeme mit Blick auf die europäische Norm im föderalen Mehrebenensystem zu gewährleisten, besteht die Möglichkeit, von den durch Artikel 91c des Grundgesetzes eingeräumten Befugnissen Gebrauch zu machen.

## C. Alternativen

„Die Umsetzung der E-Rechnungsrichtlinie in nationales Recht ist europarechtlich bindend vorgegeben. Eine Alternative besteht insoweit nicht.

## D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben sind in Folge der Durchführung des Gesetzes für Bund, Länder und Gemeinden nicht zu erwarten.

## E. Erfüllungsaufwand

## E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es fällt kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger an.

## E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Das Gesetz zielt darauf, Kosten für die elektronische Rechnungsstellung für ihre Nutzer, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen durch eine Erleichterung der elektronischen Rechnungsstellung, zu minimieren. Dadurch soll das Aufkommen elektronischer Rechnungen insgesamt vergrößert werden. Da die genaue Ausgestaltung erst mit Erlass einer Rechtsverordnung bestimmt wird, können zurzeit keine genauen Angaben zur Änderung des Erfüllungsaufwands gemacht werden. Es ist aber davon auszugehen, dass durch die Vermeidung von Papierrechnungen mindestens Porto- und Papierkosten eingespart werden können. Die konkrete Darstellung des Erfüllungsaufwands erfolgt mit dem Entwurf der zu erlassenden Rechtsverordnung.

Zugleich ist mit der elektronischen Rechnungsstellung eine Reduzierung von steuerrechtlichen Verpflichtungen verbunden, die zu einer Senkung der Bürokratiekosten für die Wirtschaft führt. Diese Reduzierung wurde mit Blick auf die elektronische Rechnungsstellung bereits weitgehend durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 (siehe hierzu Begründung des Entwurfs eines Steuervereinfachungsgesetzes 2011 vom 21. März 2011, BT-Drucksache 17/5125, S. 51 ff.) vollzogen. Der vorliegende Gesetzentwurf führt darüber hinaus zu keiner zusätzlichen Reduzierung von Erklärungs- und Prüfungsaufwand im Besteuerungsverfahren. Er ist jedoch geeignet, den Kreis der rechnungsempfangenden Adressaten für die rechnungsstellenden Unternehmen zu erweitern, um dadurch die mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 intendierten Entlastungsmaßnahmen nachhaltig zu flankieren.

### Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Für die Wirtschaft werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder abgeschafft.

## E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Da die E-Rechnungsrichtlinie den Empfang und die Weiterverarbeitung von elektronischen Rechnungen verbindlich vorschreibt, ist bei den in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gesetzes einbezogenen Stellen mindestens ein elektronischer Rechnungseingang vorzuhalten. Dem Bund sowie den Sektorenauftraggebern und den Konzessionsgebern entstehen dabei für die Anpassung von vorhandenen IT-Strukturen Aufwände, die in Abhängigkeit zu den bereichsspezifischen Rechnungsvolumina abzuschätzen sind. Da dabei die vorhandenen IT-Strukturen je nach Behörden- und Auftraggeberbereich unterschiedlich stark ausgeprägt sind, stehen die zu betrachtenden Investitions- und Betriebskosten in Relation zur existierenden IT-Infrastruktur der rechnungsempfangenden Stelle. Dabei lassen sich die Kosten derzeit noch nicht konkret beziffern. Eine konkrete Bezifferung des Erfüllungsaufwands setzt voraus, dass jede vom Anwendungsbereich erfasste Stelle zunächst den bereits erreichten Umsetzungsstand erhebt und die noch zu treffenden Maßnahmen sowie die Art und Weise der Durchführung (zentral/dezentral) festlegt. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass einige öffentliche Auftraggeber des Bundes mit Projekten zur elektronischen Rechnungsverarbeitung bereits begonnen oder diese geplant und die entsprechenden Aufwände bereits in der Finanzplanung berücksichtigt haben. Auch ist wegen der in den Vorschriften vorgesehenen Abweichungsmöglichkeiten nicht jede Behörde von allen Verpflichtungen betroffen. In Umsetzung der Vorgaben dieses Gesetzes wird eine zentrale Rechnungseingangsplattform des Bundes entwickelt. Dabei ist ein einmaliger Beschaffungsaufwand in Höhe von voraussichtlich 10 550 000,-- Euro für die IT-Struktur und den Anschluss der unmittelbaren Bundesverwaltung an die Plattform zugrunde zu legen. Dieser Aufwand wird im Rahmen eines einzurichtenden Projekts zur Entwicklung der zentralen Rechnungseingangsplattform projektseitig erbracht. Die laufenden Betriebskosten für die IT-Struktur sind in Höhe von voraussichtlich 1 125 000,-- Euro zu veranschlagen. Die entsprechenden Mittel werden im Rahmen der für IT-Vorhaben des Bundes verfügbaren Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt. Die Nutzung der zentralen Rechnungseingangsplattform des Bundes ist für Stellen der unmittelbaren Bundesverwaltung kostenlos. Weitergehende Details der Nutzung können im Rahmen der Rechtsverordnung geregelt werden. Damit wird den Vorgaben dieses Gesetzes hinreichend Rechnung getragen. Soweit sich darüber hinaus für den Bundeshaushalt Mehrausgaben und/oder ein Mehrbedarf an Planstellen/Stellen ergeben, sind diese finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan auszugleichen.

Die Umsetzung der E-Rechnungsrichtlinie birgt ein Einsparpotential für die Verwaltung. Dieses lässt sich realisieren, wenn der Rechnungsworkflow optimiert ist und digitale Rechnungen elektronisch empfangen und weiterverarbeitet werden. Hierzu soll in Umsetzung des Gesetzes die bereits oben genannte zentrale Lösung für den Bund entwickelt und implementiert werden.

Durch die in diesem Gesetzentwurf vorgesehene Verpflichtung der Bundesstellen zur elektronischen Rechnungsstellung bei Einsatz elektronischer Zahlungsverfahren des Bundes entstehen den betroffenen Stellen in der Regel keine zusätzlichen Erfüllungsaufwände. Zunächst wird lediglich eine Verpflichtung zur Anzeige vorgeschrieben. Eine Transaktion der Rechnung mit entsprechender Gebührenpflicht entfällt mithin. Des Weiteren steht für Behörden des Bundes zur Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung die Basiskomponente E-Payment Bund kostenfrei zur Verfügung. Es fallen möglicherweise (je nach ausgewählter Zahlart) verbrauchsabhängige Kosten (vergleichbar mit Porto) an. Zudem kommen Kosten für eine Integration in das jeweilige Fachverfahren / Haushaltssystem hinzu, falls eine Anbindung nötig ist oder gewünscht wird. Diese Kosten sind bereichsspezifisch zu bestimmen und lassen sich nicht generalisierend festlegen.

## F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucher-preisniveau, sind nicht zu erwarten.

# Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen[1)]

**Vom ...**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

## Artikel 1

## Änderung des E-Government-Gesetzes

Das E-Government-Gesetz vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749) wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Nach der Angabe zu § 4 wird folgende Angabe eingefügt:

„§ 4a Elektronischer Rechnungsempfang; Verordnungsermächtigung“

b) Folgende Angabe wird angefügt:

„§ 18 Anwendungsregelung“.

2. Nach § 4 wird folgender § 4a eingefügt:

„§ 4a

Elektronischer Rechnungsempfang; Verordnungsermächtigung

(1) Elektronische Rechnungen, die nach Erfüllung von öffentlichen Aufträgen und Aufträgen sowie zu Konzessionen von Stellen im Sinne von § 159 Absatz 1 Nummer 1 bis 5 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ausgestellt wurden, sind nach Maßgabe einer Rechtsverordnung nach Absatz 3 zu empfangen und zu verarbeiten. Diese Verpflichtung gilt unabhängig von dem Geltungsbereich gemäß § 1 und unabhängig davon, ob der Wert des vergebenen öffentlichen Auftrags, des vergebenen Auftrags oder der Vertragswert der vergebenen Konzession den gemäß § 106 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen jeweils maßgeblichen Schwellenwert erreicht oder überschreitet. Vertragliche Regelungen, die die elektronische Rechnungsstellung vorschreiben, bleiben unberührt.

(2) Eine Rechnung ist elektronisch, wenn

1. sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird und

---

[1)] Artikel 1 Nummer 1 b) und Artikel 1 Nummer 3 dieses Gesetzes dienen der Umsetzung der RL 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen.

2. das Format die automatische und elektronische Verarbeitung der Rechnung ermöglicht.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates besondere Vorschriften zur Ausgestaltung des elektronischen Rechnungsverkehrs zu erlassen. Diese Vorschriften können sich beziehen auf

1. die Art und Weise der Verarbeitung der elektronischen Rechnung, insbesondere auf die elektronische Verarbeitung,

2. die Anforderungen an die elektronische Rechnungsstellung, und zwar insbesondere auf die von den elektronischen Rechnungen zu erfüllenden Voraussetzungen, den Schutz personenbezogener Daten, das zu verwendende Rechnungsdatenmodell sowie auf die Verbindlichkeit der elektronischen Form,

3. die Befugnis von öffentlichen Auftraggebern, Sektorenauftraggebern und Konzessionsgebern, in Ausschreibungsbedingungen die Erteilung elektronischer Rechnungen vorzusehen sowie

4. Ausnahmen für verteidigungs- und sicherheitsspezifische Aufträge und Angelegenheiten des Auswärtigen Dienstes.

“

3. Folgender § 18 wird angefügt:

„§ 18

Anwendungsregelung

Für subzentrale öffentliche Auftraggeber sowie für Sektorenauftraggeber und für Konzessionsgeber ist § 4a erst ab dem 27. November 2019 anzuwenden. Subzentrale öffentliche Auftraggeber sind alle öffentlichen Auftraggeber, die keine obersten Bundesbehörden sind. Verfassungsorgane des Bundes sind für die Zwecke dieses Gesetzes den obersten Bundesbehörden gleichgestellt.“

## Artikel 2

## Weitere Änderungen des E-Government-Gesetzes

Das E-Government-Gesetz vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), das zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 4 wie folgt gefasst:

„§ 4 Elektronische Bezahlmöglichkeiten und elektronische Rechnungsstellung.“

2. § 4 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.

b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Erfolgt die Einzahlung von Gebühren oder die Begleichung sonstiger Forderungen durch ein elektronisches Zahlungsabwicklungsverfahren des Bundes, sollen Rech-

nungen oder Quittungen elektronisch angezeigt werden. Dies gilt auch, wenn die sonstige Forderung außerhalb eines Verwaltungsverfahrens erhoben wird.“

## Artikel 3

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 am 27. November 2018 in Kraft.

(2) Artikel 1 Ziffer 2 § 4a Absatz 3 tritt am 27. Mai 2017 in Kraft.

(3) Artikel 2 tritt am 27. November 2019 in Kraft.

# Begründung

## A. Allgemeiner Teil

### I. Zielsetzung und Gegenstand des Gesetzentwurfs

In Deutschland werden Schätzungen zufolge jährlich rund 32 Mrd. Rechnungen ausgetauscht. Davon empfängt die Bundesverwaltung (einschließlich der mittelbaren Bundesverwaltung) jährlich bis zu 8 Millionen Rechnungen. Der Anteil elektronischer Rechnungen liegt aktuell im einstelligen Prozentbereich. Innerhalb der Europäischen Union soll die elektronische Abrechnung als vorherrschende Methode bis 2020 etabliert werden. Gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114, haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Richtlinie 2014/55/EU vom 16. April 2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen erlassen (ABl. L 133 vom 6. Mai 2014, S. 1, im Folgenden: E-Rechnungsrichtlinie). Mit der E-Rechnungsrichtlinie sollen Marktzutrittsschranken abgebaut werden, die aus der mangelnden Interoperabilität der in den Mitgliedstaaten im Einsatz befindlichen Systeme und Standards zur elektronischen Rechnungsstellung resultieren. Außerdem soll die Verbreitung der elektronischen Rechnungsstellung insgesamt gefördert werden. Wesentlicher Regelungskern der E-Rechnungsrichtlinie ist eine Verpflichtung aller Auftraggeber, elektronische Rechnungen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, anzunehmen und zu verarbeiten. Die für die Rechnungsannahme zu erfüllenden Voraussetzungen sollen durch das europäische Normungsgremium CEN bis spätestens zum 27. Mai 2017 festgelegt werden. Vorgesehen ist die Festlegung einer europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung. Hierbei handelt es sich um eine europäische Norm im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (VO) Nummer 1025/2012. Die europäische Norm soll ein semantisches Datenmodell für die Kernelemente einer elektronischen Rechnung enthalten. Zudem soll das europäische Normungsgremium eine Liste mit einer begrenzten Zahl von Syntaxen erarbeiten, die der europäischen Norm sowie spezifischen Syntaxvorgaben entsprechen.

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt die europarechtlichen Vorgaben der E-Rechnungsrichtlinie verbindlich um. Es wird eine für alle öffentlichen Auftraggeber des Bundes, Sektorenauftraggeber sowie für mit Zahlungen verbundene Konzessionsverträge gleichermaßen verbindliche Rechtsgrundlage zum Empfang elektronischer Rechnungen, die der europäischen Norm für die elektronische Rechnungsstellung entsprechen, geschaffen.

Zusätzlich zu den beschriebenen europäischen Vorgaben hebt auch das Programm der Bundesregierung „Digitale Verwaltung 2020“ die Eröffnung eines Zugangs zum Empfang elektronischer Rechnungen als ein Handlungsfeld hervor. Demnach soll mit der elektronischen Rechnung entsprechend europäischen Vorgaben für Wirtschaft und Verwaltung die letzte Lücke in einem durchgängigen, konsistenten und medienbruchfreien Prozess von der Auftragsvergabe bis zur Bezahlung geschlossen werden (Nummer 13 der Eckpunkte zum Programm „Digitale Verwaltung 2020“). Im Programmdokument „Digitale Verwaltung 2020“ ist unter Nummer 2.3.10 zudem festgehalten, dass in rechtlicher Umsetzung der E-Rechnungsrichtlinie ein Gesetzentwurf vorgelegt werden soll, der die Grundlagen für den Empfang der elektronischen Rechnung in der Bundesverwaltung legt. Diese Vorgabe soll mit dem vorliegenden Entwurf erfüllt werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf trifft ausschließlich Regelungen für Stellen des Bundes (einschließlich der dem Bund zuzurechnenden Aufträge von Sektorenauftraggebern und Konzessionsgebern). Da durch die Regelungen der E-Rechnungsrichtlinie des Weiteren Verfahrens- und materielles Haushaltsrecht der Länder und Kommunen berührt wird, ist

von Verfassung wegen eine eigenständige Umsetzung durch die Länder geboten. Für die von der Richtlinie betroffenen Landes- bzw. Kommunalstellen bedarf es daher einer ergänzenden Gesetzgebung durch die Länder. Dies schließt aus Gründen der Sachnähe auch entsprechende Regelungen für die auf Landes- und Kommunalebene angesiedelten Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber (z.B. privatisierte Einrichtungen der Energieversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs sowie der sonstigen Daseinsvorsorge) ein. In diesen Bereichen ist die Umsetzung der E-Rechnungsrichtlinie durch Landesgesetz vorzunehmen. Um die von der Richtlinie belassenen Einschätzungs- und Gestaltungsspielräume im Sinne einer einheitlichen Rechtsumsetzung föderal übergreifend zu gestalten und eine Kommunikation der informationstechnischen Systeme mit Blick auf die europäische Norm im föderalen Mehrebenensystem zu gewährleisten, besteht die Möglichkeit, von den durch Artikel 91c GG eingeräumten Befugnissen Gebrauch zu machen.

## II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Durch das vorliegende Gesetz wird eine für alle öffentlichen Auftraggeber des Bundes, Sektorenauftraggeber sowie für Konzessionsgeber gleichermaßen verbindliche Rechtsgrundlage zum Empfang elektronischer Rechnungen geschaffen.

Im Einzelnen enthält das Gesetz folgende Kernregelungen:

– Umsetzung der aus der E-Rechnungsrichtlinie folgenden materiellen Verpflichtungen zum Empfang elektronischer Rechnungen durch Auftraggeber im EGovG des Bundes; dabei sind die Verpflichtungen unabhängig vom Auftragswert (das heißt sie gelten auch für Aufträge und Konzessionen, deren Auftrags- oder Vertragswert den jeweils geltenden EU-Schwellenwert nicht erreicht), um eine Vereinfachung und Standardisierung des Rechnungsstellungsverfahrens insgesamt zu gewährleisten sowie die Möglichkeit der Interoperabilität zwischen verschiedenen Rechnungsstellungs- und Rechnungsbearbeitungssystemen zu schaffen;

– Festlegung des Anwendungsbereichs für alle öffentlichen Auftraggeber des Bundes sowie für die betroffenen Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber nach Maßgabe der in § 159 Absatz 1 GWB getroffenen Abgrenzung;

– Definition des Begriffs „Elektronische Rechnung“, indem klargestellt wird, dass lediglich solche Rechnungen erfasst werden, die in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen werden, das ihre automatische und elektronische Verarbeitung ermöglicht;

– Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung, die besondere Vorschriften über die von den elektronischen Rechnungen zu erfüllenden Voraussetzungen, über die Einzelheiten der Verarbeitung sowie über Ausnahmen für verteidigungs- und sicherheitsrelevante Aufträge enthält;

– Verpflichtung zur elektronischen Anzeige von Ausgangsrechnungen oder Quittungen, sofern die Einzahlung von Gebühren oder die Begleichung sonstiger Forderungen – auch außerhalb von Verwaltungsverfahren – durch ein elektronisches Zahlungsverfahren des Bundes erfolgt.

Die folgenden Artikel der E-Rechnungsrichtlinie werden durch die folgenden Bestimmungen des Gesetzentwurfs umgesetzt:

– Artikel 1 durch Artikel 1 Nummer 2 (§ 4a Absatz 3 EGovG);

– Artikel 2 Ziffer 2 durch Artikel 1 Nummer 2 (§ 4a Absatz 2 EGovG);

– Artikel 7 durch Artikel 1 Nummer 2 (§ 4a Absatz 1 EGovG);

– Artikel 8 durch Artikel 1 Nummer 2 (§ 4a Absatz 3 EGovG);

– Artikel 11 durch Artikel 1 Nummer 3 und Artikel 3.

## III. Alternativen

Die Umsetzung der E-Rechnungsrichtlinie in nationales Recht ist europarechtlich bindend vorgegeben. Eine Alternative besteht insoweit nicht.

## IV. Gesetzgebungskompetenz

Dem Bund steht die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung von Organisation und Verfahren der Bundesbehörden beim Vollzug von Bundesrecht zu. Dies betrifft Artikel 1 (Änderung des EGovG), soweit der Empfang elektronischer Rechnungen durch öffentliche Auftraggeber des Bundes betroffen ist. Dies gilt im gleichen Maße, soweit Artikel 1 die elektronische Anzeige von Rechnungen und Quittungen bei Nutzung elektronischer Zahlungsverfahren des Bundes vorschreibt. Für die Bundesverwaltung folgt dabei die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus der Natur der Sache oder als Annexkompetenz zur jeweiligen Gesetzgebungskompetenz.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die elektronische Rechnungsstellung an die erfassten Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber sowie für die Auftragnehmer und Rechnungssteller der Privatwirtschaft beruht auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG (Recht der Wirtschaft). Für das Recht der Wirtschaft hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz nur dann, wenn die Voraussetzungen der Erforderlichkeitsklausel vorliegen (Artikel 72 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG). Dies ist hier der Fall. Die Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft durch den Bund ist zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Eine bundesgesetzliche Regelung ist im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 GG sowohl hinsichtlich des Gesamtvorhabens als auch hinsichtlich der wichtigsten Einzelregelungen zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit geboten. Die Änderungen sind weitgehend durch die E-Rechnungsrichtlinie vorgegeben. Eine divergierende Umsetzung der Richtlinie auf Bundes- und Länderebene würde in einem eng verflochtenen Wirtschaftsraum wie der Bundesrepublik Deutschland zu grundsätzlich unterschiedlichen Voraussetzungen und Standards im Rechnungsstellungsverfahren führen, was weder im Interesse des Bundes noch der Länder hingenommen werden könnte und eine unzumutbare Behinderung für Unternehmen darstellen würde, die sich bundesweit und über Landesgrenzen hinweg um öffentliche Aufträge und Konzessionen bewerben.

## V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung von Sekundärrecht der EU. Soweit er den Anwendungsbereich der elektronischen Rechnungsstellung auch auf den unterschwelligen Vergabebereich erweitert, geht er in europarechtlich zulässiger Weise über dessen Vorgaben hinaus. Im Übrigen steht der Gesetzentwurf im Einklang mit Völker- und sonstigem Europarecht. Die neuen Regelungen über die elektronische Anzeige von Rechnungen und Quittungen bei Nutzung elektronischer Zahlverfahren sind nicht europarechtlich vorgegeben. Ihre Einführung folgt wegen der bestehenden Sachnähe lediglich anlässlich der Richtlinienumsetzung. Die Regelungen stehen gleichwohl im Einklang mit EU-Primär- und Sekundärrecht.

## VI. Gesetzesfolgen

### 1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Durch die vorgeschlagenen Rechtsänderungen wird gewährleistet, dass Auftraggeber des Bundes, die unter den Anwendungsbereich der E-Rechnungsrichtlinie fallen, zukünftig entsprechend den europäischen Vorgaben elektronische Rechnungen empfangen und weiterverarbeiten können. Dabei soll der Prozess der Rechnungsstellung bei allen Beteiligten (rechnungsstellender Wirtschaft und Verwaltungsbehörden) durch vermehrten Einsatz elektronischer Verfahren vereinfacht und beschleunigt werden. Durch den Einsatz strukturierter Rechnungsdaten wird ein medienbruchfreier und friktionsloser Prozess vom Rechnungsversand bis zur Bezahlung der aufgetragenen Leistungen ermöglicht. Im Zusammenspiel mit einer elektronischen Auftragsvergabe kann durch die elektronische Rechnungsstellung die bestehende Lücke in einem durchgängigen und konsistenten Prozess von der Auftragsausschreibung bis zur Auszahlung durch die Bundeskasse geschlossen werden. Auf diese Weise bildet der elektronische Rechnungsaustausch einen wesentlichen Beitrag zum Ausbau des E-Governments in der Bundesverwaltung. Die Bundesregierung wird fortlaufend prüfen, ob die beabsichtigten Wirkungen dieses Gesetzentwurfs erreicht werden und ob etwaige Kosten, die dieser Gesetzentwurf in dem dargestellten Umfang für Auftraggeber auslöst, in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen des Gesetzentwurfs stehen sowie ob bzw. welche unbeabsichtigten Nebenwirkungen eintreten. Die Bundesregierung wird, soweit erforderlich, rechtzeitig die hieraus resultierenden erforderlichen Maßnahmen treffen.

### 2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit dem Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Durch die vorgeschlagenen Rechtsänderungen soll der mit der papierbasierten Rechnung verbundene Ressourcenverbrauch insgesamt reduziert werden. Einschlägige wissenschaftliche Studien legen nahe, dass sich aus ökologischer Sicht eine signifikante Reduktion des durch den Rechnungsbearbeitungsprozess verursachten CO2-Ausstoßes erzielen lässt. Eine papierbasiert verarbeitete Rechnung besteht nicht nur aus dem Papier, aus welchem sie (und gegebenenfalls rechnungsbegleitende Unterlagen sowie während des Bearbeitungsprozesses entstandene Dokumente) hergestellt ist, sondern verbraucht auch Energie im Prozess ihrer Bearbeitung. So tragen die vorgeschlagenen Rechtsänderungen zu einer nachhaltigen Entwicklung bei, indem sie die elektronische Kommunikation für Wirtschaft und Verwaltung ermöglichen und so helfen, die Treibhausgasemissionen (Nachhaltigkeitsindikator 2 der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland) und die Gütertransportintensität (Nachhaltigkeitsindikator 11a) zu senken. Einschlägige wissenschaftliche Erkenntnisse gehen bei einem vollständig elektronifizierten Rechnungsbearbeitungsprozess von einer CO2-Reduktion pro Rechnung von knapp 50 vom Hundert im Vergleich zu einer papierbasiert bearbeiteten Rechnung aus. In Relation zum gesamtstaatlichen Rechnungsvolumen von mindestens 124.000.000 Rechnungen p.a. kann eine jährliche Ausstoßreduktion in Höhe von 5850 Tonnen CO2 erzielt werden.

Zudem leistet die elektronische Rechnungsstellung einen Beitrag zum wirtschaftlichen Wohlstand (Nachhaltigkeitsindikator 10 der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland), da unnötige Bürokratie abgebaut und durch den Ausbau des E-Governments umwelt- und sozialverträgliches Wirtschaftswachstum ermöglicht wird.

### 3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben sind in Folge der Durchführung des Gesetzes für Bund, Länder und Gemeinden nicht zu erwarten.

## 4. Erfüllungsaufwand

Das Gesetz zielt darauf, Kosten für die elektronische Rechnungsstellung für ihre Nutzer, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen, zu minimieren, um ihre Verbreitung zu erleichtern. Da die genaue Ausgestaltung erst mit Erlass einer Rechtsverordnung bestimmt wird, können zurzeit keine genauen Angaben zur Erfüllungsaufwandsänderung gemacht werden. Es ist aber davon auszugehen, dass durch die Vermeidung von Papierrechnungen Porto- und Papierkosten eingespart werden können.

Im Folgenden wird die Einschätzung des Entlastungspotentials durch die Nutzung der elektronischen Form gegenüber der papiergebundenen Form beispielhaft dargestellt. Laut Ressorts werden pro Jahr ca. 6-8 Millionen Aufträge erfolgreich durchgeführt, von diesen werden zurzeit ca. zwei Prozent bereits über elektronische Verfahren abgewickelt. Die eigentliche Erstellung der Rechnung würde vermutlich genauso lange dauern wie seither. Es wird jedoch angenommen, dass das Versenden der elektronischen Rechnung und deren Dokumentation eine Zeitersparnis von ca. einer Minute pro Fall mit sich bringen und dass Sachkosten für Porto, Papier und Druck in Höhe von einem Euro pro Fall zukünftig entfallen. Bei einer Fallzahl von 7 Mio. nun elektronisch abgewickelten Rechnungen und einem Lohnsatz von 33,20 Euro pro Stunde (Lohnsatz eines Beschäftigten mit durchschnittlichem Qualifikationsniveau in der Gesamtwirtschaft) ergeben sich reduzierte Personalkosten in Höhe von ca. 3,87 Mio. Euro. Zuzüglich einer Sachkostenersparnis von 7 Mio. pro Jahr ergibt sich eine mögliche Entlastung von ca. 10,87 Mio. pro Jahr. Fraglich ist, ob durch die Einführung des Verfahrens einmalige Umstellungsaufwände (beispielsweise in Form von Softwarelizenzen oder Personalschulungen) anfallen. Sowohl der jährliche als auch der einmalige Erfüllungsaufwand ist jedoch von der Ausgestaltung der Rechtsverordnung abhängig und muss dementsprechend bei Erlass derselben konkretisiert werden.

Da die E-Rechnungsrichtlinie den Empfang und die Weiterverarbeitung von elektronischen Rechnungen verbindlich vorschreibt, ist bei den in den Anwendungsbereich des vorliegenden Gesetzes einbezogenen Stellen mindestens ein elektronischer Rechnungseingang oder eine Anbindung an einen zentralen Rechnungseingang des Bundes vorzuhalten. Dem Bund sowie den Sektorenauftraggebern und den Konzessionsgebern entstehen dabei für die Anpassung von vorhandenen IT-Strukturen Aufwände, die in Abhängigkeit zu den bereichsspezifischen Rechnungsvolumina abzuschätzen sind. Da dabei die vorhandenen IT-Strukturen je nach Behörden- und Auftraggeberbereich unterschiedlich stark ausgeprägt sind, stehen die zu betrachtenden Investitions- und Betriebskosten in Relation zur existierenden IT-Infrastruktur der rechnungsempfangenden Stelle. Dabei lassen sich die Kosten derzeit noch nicht konkret beziffern. Eine konkrete Bezifferung des Erfüllungsaufwands setzt voraus, dass jede vom Anwendungsbereich erfasste Stelle zunächst den bereits erreichten Umsetzungsstand erhebt und die noch zu treffenden Maßnahmen sowie die Art und Weise der Durchführung (zentral/dezentral) festlegt. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass einige öffentliche Auftraggeber des Bundes mit Projekten zur elektronischen Rechnungsverarbeitung bereits begonnen oder diese geplant und die entsprechenden Aufwände bereits in der Finanzplanung berücksichtigt haben. Auch ist wegen der in den Vorschriften vorgesehenen Abweichungsmöglichkeiten nicht jede Behörde von allen Verpflichtungen betroffen. Sofern für den Empfang elektronischer Rechnungen eine zentrale Rechnungseingangsplattform für alle unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallenden Stellen des Bundes geschaffen wird, ist ein einmaliger Beschaffungsaufwand in Höhe von voraussichtlich 10.550.000,-- Euro für die IT-Struktur zugrunde zu legen. Die laufenden Betriebskosten für die IT-Struktur sind in Höhe von voraussichtlich 1.125.000,-- Euro zu veranschlagen. Die entsprechenden Mittel werden im Rahmen der für IT-Vorhaben des Bundes verfügbaren Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt. Die Nutzung der zentralen Rechnungseingangsplattform des Bundes ist für Stellen der unmittelbaren Bundesverwaltung kostenlos. Weitergehende Details der Nutzung können im Rahmen der zu erlassenden Rechtsverordnung geregelt werden. Damit wird den Vorgaben dieses Gesetzes hinreichend Rechnung getragen. Soweit sich darüber hinaus für den

Bundeshaushalt Mehrausgaben und/oder ein Mehrbedarf an Planstellen/Stellen ergeben, sind diese finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan auszugleichen.

Die Umsetzung der E-Rechnungsrichtlinie birgt ein Einsparpotential für die Verwaltung. Dieses lässt sich realisieren, wenn der Rechnungsworkflow optimiert ist und digitale Rechnungen elektronisch empfangen und weiterverarbeitet werden. Hierzu soll in Umsetzung des Gesetzes eine zentrale Lösung für den Bund entwickelt und implementiert werden.

Durch die in diesem Gesetzentwurf vorgesehene Verpflichtung der Bundesstellen zur elektronischen Rechnungsstellung bei Einsatz elektronischer Zahlungsverfahren des Bundes entstehen den betroffenen Stellen in der Regel keine zusätzlichen Erfüllungsaufwände. Zunächst wird lediglich eine Verpflichtung zur Anzeige vorgeschrieben. Eine Transaktion der Rechnung mit entsprechender Gebührenpflicht entfällt mithin. Des Weiteren steht für Behörden des Bundes zur Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung die Basiskomponente E-Payment Bund kostenfrei zur Verfügung. Es fallen möglicherweise (je nach ausgewählter Zahlart) verbrauchsabhängige Kosten (vergleichbar mit Porto) an. Zudem kommen Kosten für eine Integration in das jeweilige Fachverfahren/Haushaltssystem hinzu, falls eine Anbindung nötig ist oder gewünscht wird. Diese Kosten sind bereichsspezifisch zu bestimmen und lassen sich nicht generalisierend festlegen.

Soweit sich aufgrund dieses Gesetzes für den Bundeshaushalt Mehrausgaben und/oder ein Mehrbedarf an Planstellen/Stellen ergibt, sind diese finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan auszugleichen.

## 5. Weitere Kosten

Der Wirtschaft, einschließlich mittelständischer Unternehmen, entstehen keine direkten weiteren Kosten.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

## 6. Weitere Gesetzesfolgen

Das Gesetz trägt zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung bei, indem es eine medienbruchfreie elektronische Abwicklung des Fakturierungsprozesses fördert und in der Gesamtschau mit einem elektronischen Verarbeitungsprozess die Digitalisierung der Rechnungskommunikation vom Rechnungsversand bis zur Bezahlung ermöglicht.

Mögliche demographische Folgen und Risiken des Gesetzentwurfs wurden anhand des vom Bundesministerium des Inneren mit Schreiben vom 29.01.2014 (Az. G I 3 – 16000/18#1) übersandten Demographie-Check geprüft. Das Gesetz hat keine direkten Auswirkungen auf die demografische Entwicklung in Deutschland. Das Vorhaben führt zu keinen finanziellen Belastungen (z. B. Steuer- oder Abgabenerhöhungen, Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge) für künftige Generationen. Es sind auch keine Auswirkungen auf die zukünftige regionale Verteilung der Bevölkerung zu erwarten.

Die gleichstellungspolitischen Auswirkungen des Gesetzentwurfs wurden gemäß § 2 des Bundesgleichstellungsgesetzes (BGleichG) und § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) anhand der Arbeitshilfe der Interministeriellen Arbeitsgruppe „Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“ geprüft. Der Gesetzentwurf hat demnach auch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern keine Auswirkungen, die den gleichstellungspolitischen Zielen der genannten Vorschriften zuwiderlaufen.

## VII. Befristung; Evaluation

Eine Befristung ist für die umzusetzenden Vorschriften europarechtlich nicht vorgesehen. Sie erscheint mit Blick auf den Investitionsaufwand und die allgemein zu konstatierende Tendenz zur Elektronifizierung des Rechnungsaustauschs nicht zielführend.

Eine Evaluation erfolgt nach Artikel 12 der E-Rechnungsrichtlinie durch die Kommission. Demnach prüft die Kommission die Auswirkungen der E-Rechnungsrichtlinie auf den Binnenmarkt und auf die Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen und erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat innerhalb von drei Jahren nach Ablauf der Frist für den größtmöglichen Aufschub, der subzentralen öffentlichen Auftraggebern sowie Sektorenauftraggebern und Konzessionsgebern in Artikel 11 Absatz 2 Unterabsatz 2 gesetzt wurde, darüber Bericht. Ergänzend erfolgt eine entsprechende Evaluation auch auf nationaler Ebene bis spätestens zum 31.12.2022.

# B. Besonderer Teil

## Zu Artikel 1

### Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

In Nummer 1 werden die durch die Änderungen des Gesetzestextes erforderlichen Anpassungen der Inhaltsübersicht vorgenommen.

### Zu Nummer 2 (Einfügung von § 4a)

Die neu einzufügende Vorschrift des § 4a regelt den Rechnungseingang bei Auftraggebern. Hierdurch werden die Vorgaben der E-Rechnungsrichtlinie auf formell-gesetzlicher Grundlage umgesetzt.

**Absatz 1** enthält die Grundverpflichtung zum Empfang elektronischer Rechnungen im Sinne der nach Absatz 2 verbindlichen Begriffsdefinition. Den vom Anwendungsbereich der Vorschrift erfassten Auftraggebern bleibt es freilich unbenommen, weitergehende Details für die elektronische Rechnungsstellung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vertraglich, gegebenenfalls auch im Rahmen übergreifender Rahmenverträge, zu vereinbaren.

Um den Vorgaben der E-Rechnungsrichtlinie gerecht zu werden, bedarf der Geltungsbereich der Vorschrift einer mit Blick auf § 1 EGovG erforderlichen bereichsspezifischen Erweiterung und Präzisierung. Durch Bundesregelung ist sicherzustellen, dass die Verpflichtung zur Annahme elektronischer Rechnungen durch sämtliche von der E-Rechnungsrichtlinie erfassten Stellen gewährleistet wird. Insoweit sind nicht lediglich die durch § 1 EGovG erfassten „Behörden einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“ zur Annahme und Weiterverarbeitung verpflichtet, sondern darüber hinaus auch Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber. Durch die verfassungsrechtlich vorgegebene Beschränkung der Regelungen dieses Gesetzesentwurfs auf den Bundesbereich ist zugleich sicherzustellen, dass die in § 1 Absatz 2 EGovG genannten Behörden und juristischen Personen des öffentlichen Rechts von den Vorschriften des Bundesrechts ausgenommen sind. Diesen Vorgaben wird durch einen Verweis auf die Vorschrift des § 159 Absatz 1 Ziffer 1 bis 5 GWB Rechnung getragen. Der bundesrechtliche Anwendungsbereich von § 4a Absatz 1 besteht da-

her lediglich für Rechnungen aufgrund solcher Aufträge, für deren vergaberechtliche Nachprüfung die Vergabekammer des Bundes ausschließlich zuständig wäre. Durch die dynamische Verweisung auf § 159 Absatz 1 Ziffer 1 bis 5 GWB wird auch gewährleistet, dass eventuelle Änderungen des Auftraggeberbegriffs des GWB keine Folgeänderungen im EGovG erforderlich machen.

Im Einzelnen sind vom Anwendungsbereich der elektronischen Rechnungsstellung nach Bundesrecht erfasst:

– alle öffentlichen Auftraggeber des Bundes;

– öffentliche Auftraggeber im Sinne von § 99 Nummer 2 GWB;

– Sektorenauftraggeber im Sinne von § 100 Absatz 1 Nummer 1 GWB, sofern der Bund die Beteiligung überwiegend verwaltet oder die sonstige Finanzierung überwiegend gewährt hat oder über die Leitung überwiegend die Aufsicht ausübt oder die Mitglieder des zur Geschäftsführung oder zur Aufsicht berufenen Organs überwiegend bestimmt hat;

– Sektorenauftraggeber im Sinne von § 100 Absatz 1 Nummer 2 GWB, sofern der Bund auf sie einen beherrschenden Einfluss ausübt;

– Konzessionsgeber im Sinne von § 101 Absatz 1 Nummer 1 GWB, sofern der Bund die Beteiligung überwiegend verwaltet oder die sonstige Finanzierung überwiegend gewährt hat oder über die Leitung überwiegend die Aufsicht ausübt oder die Mitglieder des zur Geschäftsführung oder zur Aufsicht berufenen Organs überwiegend bestimmt hat;

– Konzessionsgeber im Sinne von § 101 Absatz 1 Nummer 3 GWB, sofern der Bund auf sie einen beherrschenden Einfluss ausübt;

– öffentliche Auftraggeber im Sinne von § 99 Nummer 4 GWB.

Die E-Rechnungsrichtlinie regelt die Verpflichtung zur Stellung, Annahme und Weiterverarbeitung elektronischer Rechnungen ausschließlich für den sog. oberschwelligen Vergabebereich, für dessen Regelung eine einschlägige EU-Kompetenz besteht. Da der oberschwellige Vergabebereich lediglich einen geringen Teil der von der öffentlichen Hand ausgeschriebenen Aufträge umfasst, ist es angezeigt, die elektronische Rechnungsstellung auch für den unterschwelligen Bereich zu regeln. Dem entsprechend erstreckt sich der Anwendungsbereich dieses Gesetzes auch auf Vergaben unterhalb der EU-Schwellenwerte. Das wird in Absatz 1 Satz 2 auch ausdrücklich klargestellt. Andernfalls ließe sich das Ziel, die Rechnungskommunikation im Sinne des Bürokratieabbaus und der verwaltungsinternen Prozessoptimierung zu vereinfachen, zu standardisieren und interoperabel auszugestalten, nur unzureichend gewährleisten. Insbesondere ist es aus Sicht der rechnungsstellenden Unternehmen nicht praktikabel, die Form der Rechnungsstellung von einer vorherigen Prüfung des Auftragswertes abhängig zu machen. Eine solche Differenzierung der Rechnungsstellung nach oberschwelligen und unterschwelligen Aufträgen würde für eine Vielzahl der betroffenen Unternehmen eine Umgestaltung der internen Buchhaltungssysteme erforderlich machen und damit zu einem unverhältnismäßigen Mehraufwand an Prüfpflichten führen. Durch die Vorgaben der E-Rechnungsrichtlinie nicht vorgeprägt sind im Übrigen die Fallgestaltungen, in denen die Ausschreibung eines Rahmenvertrages im oberschwelligen Vergabebereich erfolgt, die nachfolgenden Abrufe hingegen den Schwellenwert für sich betrachtet unterschreiten. Auch bei diesen Fallgestaltungen ist es aus Gründen der Rechtsklarheit und Praktikabilität angezeigt, den Anwendungsbereich der Richtlinie für die bundesrechtliche Umsetzung zu erweitern. Diese Erweiterung hilft entsprechend dem Sinn und Zweck der E-Rechnungsrichtlinie, den Rechnungsstellungsprozess insgesamt unbürokratisch und einfach handhabbar auszugestalten.

**Absatz 2** des Gesetzentwurfs enthält eine Definition des Begriffs „elektronische Rechnung“. Der Begriff der elektronischen Rechnung ist aus technischer Sicht nicht eindeutig und wird im allgemeinen Sprachgebrauch sowohl auf rein bildhafte Darstellungen als auch auf ausschließlich strukturierte Datenformate umfassende Rechnungen bezogen. Das Steuervereinfachungsgesetz 2011 hatte noch eine Regelung im Umsatzsteuergesetz vor dem Hintergrund des allgemeinen Sprachgebrauchs ohne einengende Begriffsdefinition vorgenommen. Die E-Rechnungsrichtlinie stellt demgegenüber nunmehr ausdrücklich fest, dass eine elektronische Rechnung eine Rechnung ist, „die in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird, das ihre automatische und elektronische Verarbeitung ermöglicht“. Erwägungsgrund Nummer 7 der Richtlinie führt überdies aus, dass „eine bloße Bilddatei [...] nicht als elektronische Rechnung im Sinne dieser Richtlinie gelten" sollte. Dieser europarechtlichen Definitionsvorgabe wird durch die vorliegende Vorschrift Rechnung getragen. Aus Gründen der Rechtsklarheit und der Bestimmtheit wird die entsprechende Definition der Richtlinie auch in die Umsetzungsvorschrift des Bundes aufgenommen. Das europarechtlich – insbesondere durch Erwägungsgrund Nummer 7 der Richtlinie – vorgeprägte Begriffsverständnis wird dadurch nicht berührt. Ein Anspruch des Rechnungsstellers auf Akzeptanz der elektronischen Rechnung durch die öffentliche Verwaltung bzw. die sonstigen Auftraggeber entsteht daher lediglich dann, wenn die Rechnung sämtliche relevanten Daten zumindest auch in strukturierter Form vorhält. Dabei werden durch die hier vorgesehene Definition der elektronischen Rechnung hybride Rechnungsformate jedenfalls dann nicht ausgeschlossen, wenn ein Teil der Rechnung den Vorgaben der Legaldefinition entspricht. Rechtlich zulässig sind daher Rechnungsformate, die ausschließlich aus strukturierten Daten bestehen sowie Rechnungsformate, die teilweise aus einem strukturierten Format und teilweise aus einer Bilddatei bestehen. Lediglich reine Bilddateien erfüllen die Begriffsdefinition nicht. Auswirkungen auf die umsatzsteuerlichen Vorschriften zur elektronischen Rechnung in § 14 Umsatzsteuergesetz ergeben sich durch die durch § 4a Absatz 2 des E-Government-Gesetzes vorgenommene Definition nicht.

**Absatz 3** des Gesetzentwurfs ermächtigt, Einzelheiten der elektronischen Rechnungsstellung in einer Rechtsverordnung zu regeln. Da durch das aufgrund der E-Rechnungsrichtlinie erforderliche Umsetzungsvorhaben sowohl materiell-rechtliche Ansprüche der rechnungsstellenden Wirtschaft als auch technische Datenstandards normiert werden müssen, bietet sich aus gesetzgeberischer Sicht ein zweistufiges Verfahren durch den Erlass eines formellen Gesetzes und einer Rechtsverordnung an. In der Rechtsverordnung sind dabei insbesondere die durch das europäische Normungsgremium in Ausführung von Artikel 3 der E-Rechnungsrichtlinie vorgegebenen technischen Details umzusetzen, deren Regelung in einem Parlamentsgesetz aufgrund ihrer spezifischen Komplexität und ihrer kontinuierlichen Anpassungsbedürftigkeit nicht zielführend ist. Soweit der Fortschritt der Normungsarbeiten auf europäischer Ebene dies zulässt, ist eine Erarbeitung/Skizzierung der künftigen Rechtsverordnung angezeigt.

Die zu erlassende Rechtsverordnung soll Regelungen über die von den elektronischen Rechnungen zu erfüllenden Voraussetzungen, Einzelheiten der Verarbeitung sowie Ausnahmen für verteidigungs- und sicherheitsrelevante Aufträge vorsehen.

Die Rechtsverordnung soll des Weiteren die Verarbeitung und die dabei herzustellende Interoperabilität der zum Einsatz kommenden unterschiedlichen technischen Ebenen regeln. Dadurch werden durch die Rechtsverordnung bestehende Handlungsspielräume und Regelungslücken ausgefüllt. So enthält die E-Rechnungsrichtlinie selbst keine Regelungen über die Visualisierung der Daten. Dies hat zur Folge, dass viele an den Rechnungseingang angrenzende Bereiche von den Regelungen der Richtlinie indirekt betroffen sind, ohne dass die Richtlinie Regelungen bzgl. der dabei auftretenden Regelungsfelder vorgeben würde. Dies betrifft beispielsweise die Archivierung von Rechnungen, das Einreichen von Rechnungen im Steuerbereich, das Vorlegen von Rechnungen bei Betriebsprüfungen etc. In diesen Bereichen kann der Widerspruch entstehen, bei einer ursprünglich elektronisch gestellten Rechnung im Prüfungsfall eine ausgedruckte Papierversion

derselben Rechnung vorlegen zu müssen. Hier soll der Regelungsbereich der Rechtsverordnung mögliche Probleme und Handlungsfelder aufgreifen und gleichzeitig Grenzen der Umsetzung der elektronischen Rechnung ziehen, um die wirtschaftliche Umsetzung der E-Rechnungsrichtlinie zu gewährleisten. Der Verordnungsgeber soll außerdem prüfen, ob ggf. anschließend ein stufenweiser Ausbau der Umsetzung der elektronischen Rechnung erfolgen kann. Zudem ist der Erlass von Regelungen zu prüfen, die branchenspezifische Erweiterungen über die Kernelemente hinaus vorsehen (bspw. für den Baubereich).

Um trotz bestehender verschiedener IT-Fachverfahren und Infrastrukturen im Bund Auftragnehmern einen bundesweit einheitlichen Zugang zur elektronischen Rechnungsstellung zu ermöglichen, sollte die Rechtsverordnung Regelungen zur Herstellung von Interoperabilität auf allen Ebenen enthalten. Dabei sind grundsätzlich vier Ebenen einzubeziehen: Die rechtliche, die organisatorische, die semantische/syntaktische und die technische Ebene. Die Interoperabilität kann beispielsweise durch einen nationalen Verwaltungsstandard XRechnung erfolgen, der seinerseits auf den in der Wirtschaft bereits genutzten, jeweils aktuellen ZUGFeRD-Standard verweist. Das gilt nur, soweit die Konformität mit der europäischen Norm sichergestellt ist. Europarechtliche Vorgaben und Entwicklungen sind zu berücksichtigen. Dieser Standard soll die Regelungslücken der europäischen Norm auf nationaler Ebene ausfüllen. Die Vorgaben des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 16. Oktober 2014 (Rechtssache C-100/13) sind dabei zu berücksichtigen.

In der Rechtsverordnung kann auch eine Verpflichtung zur elektronischen Rechnungsstellung festgeschrieben werden. Entsprechend dem Erwägungsgrund Nr. 35 der E-Rechnungsrichtlinie berührt diese nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, „vorzuschreiben, dass bei öffentlichen Aufträgen nur elektronische Rechnungen gestellt werden dürfen.“ Eine solche Verpflichtung kann auch in (Rahmen-)Verträgen oder in den Vertragsbedingungen für die Beschaffung enthalten sein.

Von der in Artikel 1 eingeräumten Möglichkeit, Ausnahmen vom Anwendungsbereich der elektronischen Rechnungsstellung für den Sicherheits- und Verteidigungsbereich vorzusehen, soll ebenfalls durch die Rechtsverordnung Gebrauch gemacht werden. Diese Ausnahmeregelung ist nach entsprechenden Sicherheitsbereichen vorzusehen. Dabei ist es sachnah, die Ausnahme entweder funktional je nach Sicherheitsbedürftigkeit der in Rede stehenden Aufgabe entsprechend den in der Bundesverwaltung üblichen Vertraulichkeitsstufen oder organisatorisch für bestimmte Behörden des Bundes oder Teile von Behörden des Bundes vorzunehmen. Ausnahmefähige Sicherheitsbereiche sind entsprechend den in Anhang I zur RL 2014/24/EU enthaltenen Vorgaben neben den einschlägigen Stellen im Bundesministerium der Verteidigung nebst Geschäftsbereich insbesondere die mit geheimhaltungsbedürftigen Vorgängen betrauten Stellen des Bundeskriminalamtes, des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Bundespolizeipräsidiums, des Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik, der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben sowie die zugehörigen Fachaufsichtseinheiten im Bundesministerium des Innern, die mit geheimhaltungsbedürftigen Vorgängen betrauten Stellen des Bundesnachrichtendienstes sowie die zugehörigen Fachaufsichtseinheiten im Bundeskanzleramt sowie die mit geheimhaltungsbedürftigen Vorgängen befassten Einheiten des Zollkriminalamtes einschließlich der als Fachaufsicht übergeordneten Stellen der Bundesfinanzverwaltung. Im Rahmen der Rechtsverordnung ist auch zu prüfen, inwieweit Ausnahmeregelungen für die deutschen Auslandsvertretungen in Betracht zu ziehen sind. Für die zu regelnden Ausnahmebereiche bleibt es auch unter Geltung dieses Gesetzes bei einer papiergebundenen Fakturierung. Die Ausnahmeregelung ist auf das für die Sicherstellung der Geheimhaltung notwendige Maß zu beschränken.

**Zu Nummer 3 (Einfügung von § 18)**

Die neu zu schaffende Vorschrift des § 18 regelt die Anwendungsreihenfolge. Das Gesetz tritt grundsätzlich am 27. November 2018 in Kraft. Dabei wird jedoch von der in der E-Rechnungsrichtlinie den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Umsetzungsfrist für sog. subzentrale öffentliche Auftraggeber sowie für Sektorenauftraggeber und Konzessionsgeber um ein Jahr zu verlängern.

In **Satz 2** wird der für die Verlängerung der Umsetzungsfrist zentrale Begriff der sog. subzentralen öffentlichen Auftraggeber definiert. Die Definition orientiert sich dabei an Artikel 2 Absatz 1 Nummer 3 der RL 2014/24/EU. Subzentrale öffentliche Auftraggeber sind mithin alle öffentlichen Auftraggeber, die keine obersten Bundesbehörden sind. Im Übrigen ist auch für alle nicht öffentlichen Auftraggeber die Umsetzungsfrist um ein Jahr verlängert.

Aus Gründen der verfassungsmäßigen Ordnung und der Sachnähe ergänzt **Satz 3** die in Anhang I aufgelisteten Behörden um Verfassungsorgane des Bundes. Diese sind für die Zwecke dieses Gesetzes den obersten Bundesbehörden gleichgestellt. Verfassungsorgane des Bundes sind alle Staatsorgane, deren Aufgaben und Befugnisse durch das Grundgesetz bestimmt sind.

**Zu Artikel 2**

**Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)**

In Nummer 1 werden die durch die Änderungen des Gesetzestextes erforderlichen Anpassungen der Inhaltsübersicht vorgenommen.

**Zu Nummer 2 (Ergänzung von § 4)**

Der neu eingefügte **Absatz 2** verpflichtet die Verwaltung unter bestimmten Voraussetzungen Rechnungen oder Quittungen elektronisch anzuzeigen. Gegenstand der E-Rechnungsrichtlinie sind ausschließlich Rechnungen, die an die öffentliche Verwaltung ausgestellt werden. Im engen sachlichen Zusammenhang hierzu stehen darüber hinaus jedoch auch solche Rechnungen oder Quittungen, die von der Verwaltung aufgrund elektronischer Zahlungsabwicklungsverfahren des Bundes (z.B. über eine Zahlungsverkehrsplattform im sog. ePayment-Verfahren) ausgestellt werden. Durch die flächendeckende Einführung elektronisch angezeigter Rechnungen oder Quittungen bei Bundeseinrichtungen werden bei Verwendung von elektronischen Zahlungsabwicklungsverfahren durchgängig medienbruchfreie, IT-unterstützte Verwaltungsprozesse ermöglicht, die mit signifikanten Erleichterungen und Beschleunigungen sowohl für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen, als auch für die betroffenen Verwaltungseinheiten selbst einher gehen werden. Elektronische Zahlungsverfahren des Bundes im Sinne von Absatz 2 sind ausschließlich solche Verfahren, für deren Umsetzung eine eigene Zahlungsverkehrs-Software des Bundes zum Einsatz kommt (z.B. ePayBL®, E-Payment-Bund-Länder). Die Tatsache, dass die Behörde die Einzahlung einer Gebühr oder die Begleichung einer sonstigen Forderung durch Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren nach Absatz 1 ermöglicht, löst daher die Verpflichtung nach Absatz 2 zur elektronischen Anzeige alleine nicht aus. Die Regelung nach Absatz 2 trifft daher lediglich solche Behörden, die (z. B. zur Effizienzsteigerung des Haushalts- und Kassenwesens oder für einen verstärkten Bürgerservice) über die gesetzliche Pflicht nach Absatz 1 hinaus freiwillig Online-Zahlverfahren anbieten. Da die zur Online-Zahlung beim Bund eingesetzten Basiskomponenten standardmäßig auch ein Modul zur elektronischen Rechnungserstellung beinhalten, ist beim Einsatz dieser Module der gesetzlichen Verpflichtung in der Regel Rechnung getragen.

Elektronisch angezeigt werden Rechnungen oder Quittungen, wenn sie durch informationstechnische Systeme so bereitgehalten werden, dass für den Empfänger die Möglichkeit besteht, diese durch den Einsatz elektronisch unterstützter Verfahren sichtbar zu machen. Der für die Visualisierung erforderliche Aufwand liegt dabei in der Interessensphäre des Empfängers. Nicht erforderlich ist, dass die Rechnung oder die Quittung selbst in elektronischer Form vorgehalten oder übermittelt wird. Auch muss die Rechnung oder die Quittung nicht zwingend der europäischen Norm entsprechen, da insoweit der Anwendungsbereich der E-Rechnungsrichtlinie nicht eröffnet ist. Da gerade für rechnungsempfangende Verbraucher in der Regel keine Möglichkeit bestehen wird, strukturierte Rechnungsdaten auszulesen, kann auch der Versand einer reinen Bilddatei in Frage kommen.

Die Regelung ist als Soll-Vorschrift konzipiert. Sie räumt den verpflichteten Behörden ein intendiertes Ermessen dergestalt ein, dass lediglich in atypischen Ausnahmefällen ein Absehen von der grundsätzlichen Regelung der elektronischen Anzeige in Betracht gezogen werden kann. Ein atypischer Ausnahmefall kann beispielsweise vorliegen, wenn mit Blick auf die spezifischen Rechnungsadressaten nur ein Papierversand oder eine elektronische Übermittlung möglich ist. Im Regelfall verbleibt es bei der Regelung der elektronischen Anzeige.

**Zu Artikel 3**

Dieser Artikel regelt – unbeschadet der neuen Vorschrift des § 18 – das grundsätzliche Inkrafttreten des Gesetzes.